

# 环境觉醒

——人类环境会议和  
中国第一次环境保护会议

曲格平 彭近新 主编

中国环境科学出版社

# 环境觉醒

曲格平 彭近新 主编

——人类环境会议和  
中国第一次环境保护会议

中国环境科学出版社·北京

X-12  
Q787

## 图书在版编目(CIP)数据

环境觉醒：人类环境会议和中国第一次环境保护会议/  
曲格平，彭近新主编. —北京：中国环境科学出版社，  
2010.3

ISBN 978-7-5111-0167-9

I. 环… II. ①曲… ②彭… III. 环境保护—工作—  
中国—文集 IV. X-12

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第010443号

责任编辑 李力 徐曼

责任校对 尹芳

封面设计 龙文视觉

---

出版发行 中国环境科学出版社  
(100062 北京崇文区广渠门内大街16号)  
网 址：<http://www.cesp.com.cn>  
联系电话：010-67112765 (总编室)  
发行热线：010-67125803

印 刷 北京中科印刷有限公司  
经 销 各地新华书店  
版 次 2010年3月第1版  
印 次 2010年3月第1次印刷  
开 本 787×1092 1/16  
印 张 33.5  
字 数 620千字  
定 价 78.00元

---

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换



### 周恩来总理是环境保护“靠山”

在“文化大革命”劫难中，中国政府派出高规格代表团参加人类环境会议，了解世界环境状况和环境问题对经济社会发展的影响，以此为镜认识中国环境问题；第一次全国环境保护会议对当时存在的大量环境问题进行揭露，并制定出环境保护方针和第一个环境保护法规性文件，全仗周恩来总理这座“靠山”。



### 周恩来总理关心支持环境保护

周恩来总理洞察世界风云，在人类环境会议召开前，他就高度关注“三废”综合利用，重视支持环境保护工作。1971年10月9日，周总理陪同外宾视察北京东方炼油厂污水处理厂时指出：“综合利用是个大问题，要立志超世界先进水平。”



### 联合国召开人类环境会议

---

1972年6月5日—16日，联合国人类环境会议在瑞典首都斯德哥尔摩召开，来自100多个国家的政府代表团、科学家和各界代表共1000多名代表参加，会议通过了《人类环境宣言》和有关重要决定。图为联合国人类环境会议会场。

---



### 中国政府代表团在人类环境会议发言

1972年6月5日—16日，联合国人类环境会议第一届会议在瑞典首都斯德哥尔摩举行。图为6月10日中国政府代表团团长、燃料化学工业部副部长唐克在人类环境会议全体会议上发言。



### 中国政府代表团在人类环境会议

在人类环境会议上，中国政府代表团阐述了中国对环境保护的原则立场，提出了对《人类环境宣言》的重要修改建议，为会议成功作出了应有的积极贡献。图为代表团成员毕季龙代表（前排左）、曲格平代表（前排右）在会议上。

## 出版说明

1972年6月5日至16日，联合国人类环境会议在瑞典首都斯德哥尔摩召开，这是联合国历史上召开的第一次研讨保护人类环境的专门会议，中国派代表团参加了此次会议。会议审议并通过了由环境会议筹备委员会起草的人类环境会议宣言草案，对全世界加强环境保护起到了重要的推动作用。也正是通过这次会议，中国高层决策者认识到中国也存在着严重的环境问题，需要认真对待。1973年8月5日至20日，国务院委托国家计委在北京组织召开了中国第一次环境保护会议，会议确立了环境保护工作的“三十二”字方针，并审议通过了《关于保护和改善环境的若干规定》，揭开了中国环境保护事业的序幕。

本书主编曲格平先生，全程经历了对中国环境保护事业具有启蒙和发端意义的这两次重要会议。为了将这段历史真实、全面地展现给世人，他与彭近新先生耗时近两年，收集了大量有关这两次会议的文件、资料，并从中仔细筛选、整理，精心编纂出了目前读者见到的《环境觉醒》一书。

在此书的编辑过程中，为了真实地反映历史，保留原貌，在内容方面仅对中国第一次环境保护会议文献中涉及当时“文化大革命”的少量语言做了必要的删节和处理，在文字和体例方面也尽可能保留了当时的语言习惯和翻译风格，未作过多加工。

中国环境科学出版社

2010年3月



# 我与中国的环境保护（代序言）\*

曲格平

1969年，我由燃化部（石油部与化工部合并而成）调到国务院计划起草小组工作。当时“文化大革命”如火如荼，作为国民经济指挥系统的国家计划委员会和国家经济委员会都被冲垮了。为了考虑国民经济计划安排和与各部门和各省、区的联系，周恩来总理决定成立这样一个临时性的工作机构，有16人组成，负责人是李先念和余秋里。周恩来总理对国民经济计划的一切考虑，都交由这个小组去筹划和组织实施。至少是从这个时候起，周总理就不时提到“公害”问题（当时日本田中先生的《日本列岛改造论》一书在中国流行，其中提到日本是公害列岛，“公害”一词可能由此被广泛引用），并提示在国民经济计划安排中要注意这个问题。计划小组遂责成我分工这项工作，因我分工联系的燃料化学工业部与环境污染关系最大。没想到这样一项临时性的分工，竟成为我终生为之奋斗的事业。

20世纪70年代初到80年代初的中国，是从国乱走向国治，由昏暗走向光明的时期；环境保护事业也在蹒跚起步。新生事业的初期发展往往是曲折的，环境保护事业就更加艰难。

（一）斯德哥尔摩人类环境会议与中国。70年代初，“文革”正在惨烈地进行，国民经济到了崩溃的边缘，神州大地一片混乱，真可谓国无宁日，灾难深重。就是在这个时候，中国政府决定派团出席1972年6月5日联合国在斯德哥尔摩召开的人类环境会议，实在出乎一般人们的想象之外，也使国际社会感到吃惊。这全是周恩来总理高瞻远瞩的决定，他看到了环境问题的潜在威胁，让闭目塞听的中国人走出国门看看世界，以便更好地筹划中国的发展。当时的中国正处在极左路线的支配下，对中国的经济落后状态和蔓延开来的环境问题听而不闻，视而不见。我在1981年的一篇文章中，对那时的状况有这样一段剖析：“当一个人患了重病，自己没有觉察，反而讥笑其他患病的人，这是很可悲的。对我国环境污染和破坏的认识，也有着类似的情形。60年代末、70年代初，在我们颇有

\* 1997年编者为《我们需要一场变革》一书写的序言。

些自负地评论西方世界环境公害是不治之症的时候，环境污染和破坏正在我国急剧地发展和蔓延着，但我们并无觉察，即或有点觉察，也认为是微不足道的，是与西方的公害完全不同的。因为，按照当时极左路线的理论，社会主义制度是不可能产生污染的。谁要说有污染，有公害，谁就给社会主义抹黑。在只准颂扬、不准批评的政治气候下，环境清洁优美的颂歌，吹得人们醺醺欲醉。在闭关锁国的状态下，自然也可使人心安理得”（见《中国环境问题及对策》一书）。中国代表团就是在这种背景下出席斯德哥尔摩人类环境会议的。

代表团由国家计划、外交、冶金、轻工、卫生、核工业、石油化工、农业等部门和北京、上海以及科技界的 40 多人组成，浩浩荡荡。我参加了代表团的筹备和会议的全过程。中国代表团为政治斗争而去，完成任务胜利而归，在上报的会议总结中，历数的全是政治斗争，而对于会议讨论的重点——环境与发展，几乎只字未提。这充分说明了在当时的政治背景下的精神状态。但是，这并不是全部情况。对中国代表团来说，那次会议却是一次生动的课堂，开始认识到环境保护对国家发展的广泛影响。特别是对我来说，受到的震动就更大一些，因为我已学习了一点环境保护的知识，了解了一些中国的情况，并且在管理环境保护方面的工作。像找到一面镜子，通过对照分析，使我猛然间看到了中国环境问题的严重性，中国城市和江河污染的程度并不亚于西方国家，而自然生态破坏的程度却远在西方国家之上。在代表团少数人参加的总结会上，我的这种认识得到了共鸣，并且通过各种渠道把这种认识传播开来。周恩来、李先念、余秋里等领导人也都了解到了这种情况。这就为 1973 年召开的全国第一次环境保护会议奠定了一个比较好的思想基础。

（二）1973 年 8 月，中国第一次环境保护会议像一声春雷，使中国人猛醒。从 1970 年到 1972 年 6 月斯德哥尔摩会议之前这段时间，在中国接连发生了几起环境污染事件：大连海湾因陆源污染使六处滩涂养殖场关闭，渤海湾、上海港口、南京港口也有类似情形，当时曾派我对此做过调查；卫生部报告：许多食品饮料因滥用化学添加剂造成严重危害，官厅水库遭污染，威胁北京饮水安全，周总理曾对此作出指示，为此，也都令我做过调查。鉴于环境污染事件不断发生，我建议召开一次专门会议，研究防治办法。国务院领导同意这个建议，计划在 1972 年底召开会议并预发了通知。后因筹备参加斯德哥尔摩人类环境会议而推迟。斯德哥尔摩会议之后，认识到环境问题的广泛性，把原定的会议内容和参加会议的范围都扩大了，遂于 1973 年 8 月 5 日以国务院名义召开了全国环境保护会议。各省、市、区及国务院有关部委负责人、工厂代表、科学界人士的代表共 300 多人出席了会议。会议开了半个月。为了开好这次会议，会前我们对一些省、市和部门做过“发动”工作，鼓励他们大胆暴露问题，这在当时虽然难消人们的顾虑，但对会议的准备还是起了很大作用。会议比较充分地揭露了中国在环境污染和生态破坏方面的严重问题。长江、黄河、珠江、松花江、海河、辽河等主要江河一

些段面水质恶化，鱼产品大幅度下降甚至绝迹；大中城市附近的河流和地下水普遍遭到污染；大连、天津、青岛、上海等海湾污染也很严重；大中城市烟雾弥漫，疾病增多；工业污染，农药污染，森林、草原和珍稀野生动植物遭破坏的情况也很突出。会议列举的大量事实令人们震惊。会议越开越深入，越开越热烈，以致周总理决定在人民大会堂召开有党、政、军、民、学各界代表出席的万人大会，把环境保护推向了社会。

在会议期间我分工简报工作。会议共印发了 16 期简报，反映了出席会议代表的认识和开展综合利用的情况，也反映了一些环境污染和破坏的情况。但是，从我们掌握的情况看，对问题的暴露不够。在征得领导的同意后，将我们会前调查和搜集到的一些环境污染和生态破坏的情况，用“简报增刊”的形式编写了 6 期简报，对启发与会者的思路和发言都起了一定作用。我们又乘势编写了 6 期“环境保护情况反映”，也都是环境污染和破坏方面的情况。这些简报除了印发会议外，我们还以不安的试探心情报送政治局一层中央领导人，幸好并没有惹出什么麻烦。于是我们又建议将这 6 期“增刊”和 6 期“情况反映”，印发中央各部门领导和各省、市、自治区领导，国务院领导同意了这一建议，遂由国家计划委员会向各省、市、区革命委员会和国务院各部门转发了这 12 期简报。虽然在通知上注明“请注意保密”，但是，实际上把环境污染和生态破坏的情况通报了全国。

在“文革”那种政治气候下，竟然能召开环境保护会议，并允许揭露“社会主义阴暗面”，这不能不说是一个奇迹，这全靠周恩来总理的支持。当时“四人帮”正忙于夺权，未出来反对和阻挠，他们对环境保护这种事不屑一顾。会后各地方也仿照国务院的做法，广为宣传，相继召开会议，建立工作机构，开展环境治理，在全国掀起了一股小小的冲击波。在“文革”的一片混乱中，中国的环境保护事业艰难地起步了。

第一次全国环境保护会议的最大功绩，在于宣传和认识了环境问题的严重性，并开始摆上了工作议程。如果不是周恩来的倡导和支持，中国的环境保护事业的起步至少要推后十年。

（三）开展环境治理。在“文革”期间，国家的一切事业几乎都处于凋敝状态，刚刚起步的环境保护事业也难有大的作为。不过，由于人民群众的要求和周恩来等老一辈革命家的支持，还是做了一些事情。全国环境保护会议以后，成立了国务院环境保护领导小组，下设办公室，我是办公室负责人之一。虽然这是一个不上编制的临时性工作机构，但在组织和推动全国环境保护工作上还是起了一定作用。国环办建立后的第一件事，就是督促各地建立工作机构，各地也大都是按照国务院的做法，上行下效，设立了相应的临时性机构。他们对工作抓得都很紧，很快就打开了工作局面。北京、天津、上海、沈阳、广州、武汉等一大批大中城市，开始做了环境污染状况调查和评价，这对于加深各级领导和社会各界对环境认识，起了重要作用。同时，在全国城市广泛开展了以消除烟尘为主要内

容的环境治理，也取得了一定效果。

与此同时，国家还重点抓了一些污染严重地区的治理，像官厅水库的污染治理、白洋淀的污染治理、淄博的环境污染治理、沈阳市大气污染治理，杭州、苏州和桂林污染的治理等。其中官厅水库和桂林的污染治理决心最大，成效也最突出。1971年官厅水库发生死鱼事件，在北京市民中引起很大反应。周总理对此十分关心，指示查清原因并认真解决。在查清原因的基础上，当即由北京、河北、山西、内蒙古和国务院有关部门组成官厅水库污染治理领导小组，我作为国家计委代表参加了领导小组。这是新中国进行的第一项大型水源污染治理工程，在1973年第一次环保会议之前就开始了。到1975年治理重点污染源70多项，水源污染基本得到控制。工程投资近3000万元，这在当时是一笔巨大的投入。在“文革”混乱的形势下，工业建设和生产活动很多都处于停顿状态，而这项工程却取得很大成功。主要原因：一是指挥有力。刚被“解放”出来的万里同志任组长，他深入调查，周密计划，敢抓敢管，措施落实；二是实行流域统一规划，统一领导，各省、市、区分别治理，提供了流域治理的成功经验。70年代桂林漓江污染严重，国内外游人都很有意见。邓小平同志曾提出了严厉批评，指出：如不解决污染，功不抵过。国务院亲自抓了污染的治理，我曾参与了这一过程。到1980年共关闭了对漓江造成污染的37家工厂，桂林市和沿江污染大的工厂基本被关闭，其中包括像发电厂、钢铁厂这样的重要企业，使桂林市和桂林地区的经济一度受到很大影响。这是直到80年代末，在全国范围内对工业污染采取的最大和最严厉的治理措施。从此，漓江水又恢复了良好状态，桂林市的建设也开始走上了与环境保护相协调的路子。

（四）新中国第一部环境法律出台。1976年10月“四人帮”被粉碎。在全国一片欢呼声中，我卸去中国常驻联合国环境署代表职务，以极其兴奋的心情从内罗毕回到了北京。我在内罗毕期间，对西方国家环境政策及其效果做过一些了解和研究，并结合中国情况有过一些考虑，认为必须从环境立法开始，通过适当规划和严格的监督管理，促使环境状况向好的方面转化。为此，国环办曾提出过不少建议，虽然有些建议脱离实际，比如提出了“五年控制，十年解决”的环境治理目标。但是，还有许多建议是经调查研究和论证后提出的，是符合实际的。然而，由于得不到领导人支持，这些建议被束之高阁了。我们深切感受到失去像周恩来这样的领导人支持的艰难。从“四人帮”被打倒到1981年的5年间，环境保护工作显得平平淡淡，无大起色。

在这个期间，唯一值得记述的是环境保护立法的进展。当时认识到环境法制对环境保护的重要性，成立了环保法起草小组，我参加了这项工作。在总结几年环境保护工作经验的基础上，借鉴国外的一些好的做法，经两年的起草和广泛征求意见，1979年9月五届全国人大第十一次常委会通过了《中华人民共和国环境保护法（试行）》，从而结束了中国无环境保护法的历史。在这部法律中，明确

了环境保护的范围，规定了环境保护的任务，并对自然资源开发利用和防治环境污染做出了若干具体规定。虽然过去了十七八年的时间（中间在 1989 年做过修改），但是这部法律所提出的基本原则和框架都是好的。其中有四点特别值得一提，因为这四条规定在中国环境保护的发展中发挥了重要作用。

一是设立环境保护机构并确定其职能。在多年的工作实践中，我们深切意识到：如果不建立起环境管理机构体系，再好的规划，再好的主意也难被执行，环境保护事业就只能停留在一般号召上，难于打开局面。经过积极争取，在得到全国人大和国务院的支持后，建立环保机构被写进了环保法。环保法中规定：国务院设立环境保护机构，各省、自治区、直辖市设立环境保护局。市、自治州、县、自治县根据需要设立环境保护机构。除国家一级没有按照该法及时设立正式机构外，各省、市、区都相继设立了环境保护局，市、州、专署、县也大都设立了环保局，为环保事业提供了组织保障。同时，也培养了一批有事业心、熟悉业务和有很好组织才能的干部，不仅对当时，而且对以后的环保事业的发展，都起到了十分重要的作用。

二是明确环境责任，建立排污收费制度。从 1973 年开展环境保护工作以来，工厂和工业部门认为排放污染物是理所当然的事，记得当时工业界曾有这样的话：人要吃饭拉屎，工厂生产也要排污。认为治理环境污染是政府和社会的事，不是他们的责任，而当时许多地区的环境管理部门又在从事污染治理。各级环境管理部门，包括国环办在内都存在着“治理”和“管理”之争。环境责任划不清，就难以推动环保事业前进。起草小组认为，这是必须首先解决的问题。为此，在法中做出规定：“谁污染，谁治理。”这是从市场经济国家“污染者负担”原则借用过来的。从而划清了环境污染治理的责任，也明确了环境管理部门的责任，就是依照规划和法规进行监督管理。这对于推动污染防治和资金筹集都有着重要意义。同时，根据这条原则，还规定了征收超标排污费。这是一项创举。这项制度不仅促进了污染的治理，而且对于强化环境监督管理和环境机构的能力建设都发挥了至关重要的作用。

三是规定了环境影响报告制度。新建、改建、扩建工程时，必须提出对环境影响的报告书，经环境保护部门审批后才能进行建设。这是从出席国际会议中学来的。当时这种制度只在一两个国家施行。我们认为，先评价后建设制度，是预防环境污染的积极措施，故大胆地写进了法里，从而奠定了环境监督管理在工业建设和其他重大建设项目中的法律地位。在其后各地实行的“环保一票否决制”，就是这条法律的延伸。实践证明，这项制度对于改善工业布局和控制新的污染源都发挥了重大的作用。

四是规定了“三同时”制度。为了控制工业污染，从 70 年代初试行一种“三同时”做法，即防治环境污染的设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。实践证明，这是控制工业污染的有效做法。我们在起草时，把这项中国

土生土长的经验，在环保法中作为一项制度确定了下来。从那时起直到今天，这项制度都成为控制环境污染的一项重要措施。

## 二

20世纪80年代初到90年代初，是中国改革开放加速发展的时期，出现了前所未有的大好形势，环境保护事业也得到很大发展，工作局面为之一新。这个时期，政策思想渐趋成熟，环境管理走向了制度化轨道，环境污染防治取得了明显进展。

(一) 环境保护被定为一项基本国策。从70年代到80年代初，环境污染一直在发展，生态恶化在加剧。在国民经济发展的新形势下，环境保护没有得到应有的重视。我作为刚刚建立的城乡建设环境保护部的环保局局长，感到责任重大，认为有必要向国务院报告环境状况。经过准备，特别是一项刚刚完成的研究课题做出结论：环境污染和部分生态破坏的经济损失每年达到950亿元以上，占同期工农业总产值的14%（当时还未实行GDP这种统计制度）。环境问题已构成对国民经济发展的重大制约和威胁。同时，环境污染也构成了对人民群众健康的严重威胁。1982年秋天，作为常务副总理的万里同志主持国务院会议，听取了我们的汇报，国家有关部门负责人和经济界专家列席会议。专家们认为我们做出的结论是站得住脚的，甚至认为我们提出的一些环境污染损失算少了。我们的汇报使在座的领导人感到震惊。万里同志当即表示：环境问题已成为现代化建设中的突出问题，如果不能及时阻止这种事态的发展，经济建设就难以顺利进展。像计划生育一样，环境保护也是一项基本国策，必须摆上重要议程，认真加以对待。

但是，当时对待环境问题上存有不同的认识，有的认为环境污染和生态破坏是现代化建设中不可避免的，发达国家走过“先污染，后治理”之路，现在发展中国家也在走同样的路，概莫能外。很显然，这种分歧带有根本性质的差别。为此，国务院曾在一次常务会议上讨论了这一问题。我有幸被邀列席。万里同志发言指出：先污染后治理是一条弯路，环境污染和生态破坏与社会主义现代化建设不相容，中国现代化建设不能走这样的路。我在发言中说：西方国家因“先污染，后治理”付出了惨痛代价，我国应引以为戒，应走经济建设与环境保护协调发展的路子。许多部门的负责人和专家也相继发言，大都不赞成“先污染，后治理”论。辩论是激烈的，但气氛是和谐的。我欣喜地看到了国家领导人的决策意识在发生变化。我想这次会议，对中国环境保护事业的发展有着重要意义。

在对十年来环保工作进行认真总结的基础上，1982年底召开了第二次全国环境保护会议。会上，李鹏副总理代表国务院所做的报告中宣布：环境保护是一项基本国策。从而确定了环境保护在现代化建设中的战略地位，不仅鼓舞了处于低迷中的环保工作者，而且对环境保护事业的发展具有深远的意义。同时，会议

还提出了中国环境保护工作的三大政策思想：一是预防为主、防治结合。其具体体现和要求就是：经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益和环境效益的统一。这是对走同步发展道路、实现预防为主政策思想的比较完整表述。二是谁污染谁治理。再次明确了环境污染防治的原则和责任。三是强化环境管理。这是认识到中国环境污染和其他环境问题主要是管理不善造成的；同时，中国又不富裕，经济支撑能力有限，拿不出更多钱用于防治污染，要靠完善的和强有力的环境管理去控制环境问题的的发展。这是我们在实践中总结出来的经验结晶。这一点非常重要，否则，在严重的环境问题面前，只能无所作为，任其发展了，后果不堪设想。

在这个期间，国家环保局抓紧了环境法规的起草。全国人大陆续颁布了《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》和《水污染防治法》，环境立法步伐明显加快，为强化环境管理提供了依据和保障。环境保护基本国策地位的确立、三大环境政策思想和各项环境管理制度的出台，说明中国环境保护政策思想渐趋成熟，这就为推进中国的环境保护事业和开创有中国特色的环境保护道路奠定了坚实的政策思想基础。

（二）开创有中国特色的环境保护道路。在解放思想，深化改革大潮的推动下，环保战线意气风发，大胆探索，新的举措不断涌现。经过认真总结和反复研究，在 1989 年召开的第三次全国环境保护会议上，出台了五项新的管理制度：环境目标责任制度、城市环境综合整治定量考核制度、排污许可证制度、限期治理制度和污染集中控制制度。加上原有的环境影响评价、“三同时”和排污收费三项老制度，共有八项环境管理制度在全国推行。总结和制定这些制度不容易，推行这些制度就更加困难。国家环保局为此做过大量工作，终于由点到面，逐步推开。这些制度的施行，使环境管理由定性管理走向了定量管理，由一般号召走向了制度控制，各级环境监督管理部门职能得到了较好的发挥，在国民经济高速增长的情况下，环境质量基本保持稳定，没有出现人们担心的随着国民经济的翻番，环境污染也翻番的严重局面，受到了国际社会的积极评价。这是在防治环境污染的技术能力没有大的发展，防治环境污染的资金投入没有很大增长的情况下取得的，实践证明所实行的政策是符合国情的。

随着经济上的繁荣和环境保护事业的发展，环境教育和环境科学研究也出现了一派新气象。清华、北大、同济、南大等 60 多所大专院校建立了环境保护专业和科研中心，大批优秀人才被输送到环保战线和国民经济的各个方面，促进了环保事业的发展。同时，各地方环境研究机构也纷纷建立起来，除了开发工程技术外，在学术界探索有中国特色环境保护道路的研究也蔚然成风，各抒己见，百家争鸣。环境报纸和杂志有上百家，论文和著述颇丰。我的《中国环境问题与对策》、《中国的环境管理》、《中国的环境与发展》、《中国的人口与环境》等著作在这个期间陆续出版。

总之，在这期间，不管是从方针政策上，还是从社会实践上看，在探索有中国特色的环境保护道路上都迈出了可喜的一步。

所谓有中国特色的环境保护道路，是说环境政策和工作做法符合中国的实际需要，与国际上通常的做法特别是与发达国家的做法有所不同而言的。前几年在一次接待来访外宾时，外宾提出：所谓有中国特色的环境保护道路，指的是什么呢？我回答说：中国提出的三大环境政策思想有鲜明的中国特色，这就是：第一，环保工作的指导方针放在预防环境问题的发生上，而不是在末端的消极治理上；第二，划清责任，谁污染，谁治理；第三，明确政府在环保工作中的责任，就是依法加强监督管理。在对环境的管理上，中国也有自己的一些特点：在环境管理上，发达国家的法律大都只对造成环境问题的责任者做出规定，而中国除对工矿企业、事业单位、机关团体做出规定外，还对政府及其领导人做出法律规定，各级政府要对本辖区内环境质量负责。并且还规定了环境目标责任制，明确省、市、县各级政府领导人在任期内的环境责任，每年考核并将结果公布于众。城市环境综合整治定量考核制，是对城市市长政绩的考核，每年考核，公布于众，实践证明效果是好的。同时，在行政管理上，除发挥环境主管部门的统一监督管理之外，也规定政府有关部门负起责任。为了保证各部门之间的步伐协调，从中央到地方各级政府都设立了环境保护委员会，体现出齐抓共管的特色。

在环境治理上，发达国家大都只提要求，不管过程和做法。一般只管两头，就工业企业来说，只管建设前的环境影响评价和建成投产后是否达到环境标准。中国除在两头进行管理外，还给予过程引导。像“三同时”制度，就是引导建设单位在建设过程中采取措施，以便在建成投入运行时能够达到环境标准的要求。限期治理和污染集中控制，也是引导有关方面采取有效措施，以符合环境规定的要求。这种做法是符合中国国情和富有成效的。

在环境投入上，发达国家推行的是高标准，高投入，这是符合它们的国情的。中国是一个发展中国家，财力物力有限，我们实行的是逐步提高环境标准，不断提高对环境投入的方式；与此同时，强调环境监督管理，通过严格的管理，在有限投入的情况下，达到控制污染和改善环境的最大效果。

在环境政策的制定上，一方面总结利用自己的成功经验，同时，也认真学习世界上一切好的、有利于中国环保事业的做法和经验。比如，在全国普遍推行的八项环境管理制度，有一半是从市场经济国家借鉴过来的。中国的环境保护工作比较早地注意了与国际接轨。李鹏总理在联合国环境与发展大会上的讲话中说：“实践证明，我们实行的有中国特色的环境与发展战略是成功的。”

（三）环境管理机构进入政府序列。从1974年开始，国务院环境保护领导小组办公室由国家计委转到了国家建委代管。1982年国家机构进行改革，对国家建委改成一个什么名称，有多个方案，其中一个就是在部的名称中有“环境保护”四个字。国务院采纳了这个意见，确定了：“城乡建设环境保护部”。说明国



务院领导对环境保护的重视。在城乡建设环境保护部内设环保局，从而结束了环境管理延续了近 10 年的临时状态，进入到了政府序列，这是很有意义的。与此同时，国务院决定设立环境保护委员会，这对于推动全国环境保护工作的开展起了重大作用。各省、市、自治区及其所辖城市，也都设立了相类似的委员会。

在城乡建设环境保护部这个期间，也相继暴露出城市建设与环境管理混淆不清的现象。当时环境保护的重点在城市，城市的环境问题又主要表现在水污染、大气污染、垃圾污染和噪声污染。这些问题又都与城市建设和城市管理密不可分。结果导致出这样一种认识：似乎城市建设就是环境管理，环境管理就是城市建设。既然是一回事，环境保护管理机构就没有独立存在的意义了。城乡建设环境保护部中的环保局工作很困难。为了摆脱这种被动局面，经一再申请，国务院决定把环保局改为“国家环保局”，但隶属关系不变，实行计划单列和人、财、物的相对独立，处境有所好转，这是在困难处境下争取到的最好进展。但是，省、市、自治区的环境管理职能被严重削弱了，大都由一级局变为二级局。到 80 年代中期，环境保护与城管矛盾已很尖锐。为了解决这种矛盾，更好地推进中国的环保事业，我和我的同事们做过许多调查研究，并为此召开过很多次会议。在调查研究和借鉴国外经验的基础上，我归结出：环境建设和环境管理是两个不同的概念：环境建设是指保护环境的一切经济建设活动，以城市来说，供水、排水、净化处理、煤气、集中供热、道路、交通、绿化、卫生等，都属于环境建设范围；以农业来说，村镇建设、乡镇工业的污染防治、化肥和农药的合理使用、水土流失防治、植树造林等，都属于环境建设范围。在工业、交通、水利、海洋、林业、牧业、矿业等方面，也都有大量的环境建设工作。环境管理是什么呢？就是依照规划、法规，对国民经济各方面，也包括对城乡建设在内进行环境监督。一切经济建设和环境建设，都要接受环境监督与管理。这种见解首先得到了学术界的支持和机构改革部门的赞同与支持。国务院领导人在听取了我们的意见后也给予支持，认为这样的提法划清了环境管理部门与建设部门的职责分工。在 1988 年的机构改革中，国家环保局从城乡建设环境保护部分离出来，成为国务院的直属局。经过 15 年的奋斗，终于初步摆正了环境管理部门在国家管理中的位置。各地方也仿照这种变动做了相应调整。从此，环境管理得到了加强与发展。

（四）中国与里约环发大会。1992 年 6 月 3 日至 14 日，联合国在巴西里约热内卢召开了环境与发展大会，183 个国家派代表团、102 位国家元首或政府首脑出席了会议，这是联合国历史上规模最大、规格最高的会议。李鹏总理率由 60 多人组成的中国政府代表团出席会议，我作为代表团的副团长先期到达里约热内卢，参加会前的磋商和高官会议。中国作为发展中国家的大国，为会议作出了重大贡献。在会前，为协调立场，邀请 41 个发展中国家的部长在北京举行了会议，发表了《北京宣言》，阐明了对世界环境问题的立场和主张，产生了广泛影响；在环发大会期间，与 77 国集团密切合作，以 77+1 方式共同提出立场文件和决议